

## Sezession oder Solidarität: Beides zusammen wird Katalonien nicht bekommen

Riedel, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Riedel, S. (2018). *Sezession oder Solidarität: Beides zusammen wird Katalonien nicht bekommen*. (SWP-Aktuell, 25/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.  
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57465-7>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# SWP-Aktuell

NR. 25 MAI 2018

## Sezession oder Solidarität

Beides zusammen wird Katalonien nicht bekommen

*Sabine Riedel*

Seit der Verhaftung Carles Puigdemonts formiert sich eine Solidaritätsbewegung, die in dem katalanischen Ex-Regierungschef ein Opfer der Justiz sieht. Doch selbst wenn Deutschland eine Auslieferung verhindert, wird dies die Prozesse gegen die inhaftierten Regionalpolitiker in Madrid kaum beeinflussen. Die spanische Staatsanwaltschaft wirft den Angeklagten neben Rebellion auch die Veruntreuung von Geldern vor. Die Separatisten sollen Mittel aus dem Liquiditätsfonds für die autonomen Gemeinschaften (FLA) für ihre Unabhängigkeitskampagne zweckentfremdet haben. Seit der Finanzkrise 2012 muss Madrid überschuldete Regionen mit Krediten stützen, darunter auch Katalonien. Jährlich erhält Barcelona zwischen 6,7 (2012) und 11,1 Milliarden Euro (2015). Diese finanzielle Abhängigkeit ist für Katalonien ein weiteres Motiv, die Selbstständigkeit anzustreben. Denn es verspricht sich davon einen direkten Zugang zur Europäischen Zentralbank (EZB). Deshalb sollten die Europäer darüber nachdenken, wem sie ihre Solidarität schenken. Ein katalanischer Staat würde mit einem Schuldenberg auf die Welt kommen, den letztlich die anderen spanischen Regionen und der europäische Steuerzahler zu schultern hätten.

Am 27. Oktober 2017 hob die spanische Zentralregierung nach Artikel 155 der Verfassung die katalanische Autonomie auf. Auch Madrid war klar, dass der Sezessionskonflikt mit dieser Maßnahme nicht gelöst werden kann. Vielmehr sollten Neuwahlen allen Beteiligten die Chance geben, ihr Gesicht zu wahren und zu einem Dialog zurückzufinden. Bereits am [10. Oktober 2017](#) hatte Ministerpräsident Mariano Rajoy der Einsetzung einer Kommission zugestimmt, die der Sozialistenführer Pedro Sánchez vorgeschlagen hatte. Sie soll ein Konzept zur Änderung des spanischen Autonomiensystems erarbeiten. Denn auch andere der

17 sogenannten autonomen Gemeinschaften in Spanien streben nach mehr finanzieller Selbstverwaltung.

Dieses konkrete Angebot kam zwar recht spät, doch Madrid streckte damit sozusagen die Hand aus. Carles Puigdemont und seine abgesetzte Regionalregierung haben sie bis heute nicht ergriffen. Stattdessen unterschrieben sie am selben Tag eine Unabhängigkeitserklärung für Katalonien. Sie demonstrierten damit abermals ihre harte Position, nur über eine Eigenstaatlichkeit verhandeln zu wollen. Aus ihrer Sicht seien bereits alle Brücken zur Zentralregierung abgebrochen. Gespräche könnten nur noch



über Modalitäten der Sezession geführt werden. Im Zuge solcher Verhandlungen soll in kürzester Zeit ein Wirtschaftsraum aufgeteilt werden, der über Jahrhunderte zusammengewachsen ist.

### **Puigdemont im Brüsseler »Exil«**

Bisher fehlen der katalanischen Regionalregierung sowohl die nötige gesetzliche Grundlage als auch die demokratische Legitimation für eine Sezession. Sie verlässt sich allein auf ihr Rechtsgefühl und auf die diffuse Überzeugung, in Europa überwiege ein Gerechtigkeitsempfinden für ihre Unabhängigkeitsbewegung. Das Schweigen der EU-Institutionen im Vorfeld des umstrittenen Referendums vom 1. Oktober 2017 konnte in der Tat als eine verdeckte Solidarität interpretiert werden. Erst zehn Tage später, am Tag der Unterzeichnung der Unabhängigkeitserklärung, wendete sich [EU-Ratspräsident Donald Tusk](#) an das katalanische Parlament. Er forderte die Abgeordneten auf, ihr Vorhaben aufzugeben und im Dialog mit Madrid eine verfassungskonforme Lösung zu suchen.

Es hatte den Anschein, als hätten diese klaren Worte den katalanischen Ministerpräsidenten Puigdemont zum Nachdenken bewogen. Er zögerte, die Unabhängigkeit tatsächlich auszurufen. Denn er wusste um die drohenden rechtlichen Konsequenzen auf europäischer Ebene. Mit der Abspaltung von Spanien würde sich Katalonien unweigerlich auch von der EU trennen. Deshalb haben die Separatisten die Unabhängigkeitserklärung auch bis heute nicht in Kraft gesetzt. Dahinter steht die Strategie, eine kritische Zuspitzung der Lage herbeizuführen, um von der EU einen Sonderstatus für Katalonien zu erwirken. Brüssel soll die Sezession hinnehmen, ohne dass der neu entstandene Staat die Union verlassen muss. Deshalb bekam Madrid von der katalanischen Führung keine Antwort auf die Frage, ob die Unabhängigkeit nun in Kraft gesetzt wurde oder nicht. [Nach 17 Tagen](#) beendete die spanische Regierung diesen Schwebe-

zustand. Sie setzte die Autonomie vorübergehend außer Kraft und suspendierte die Regionalregierung.

Puigdemont konnte sich der Verhaftung entziehen, indem er sich zusammen mit einigen Ministern nach Belgien absetzte. Die einzigen Politiker, die die Geflüchteten mit offenen Armen empfingen, waren die Vertreter [der Neuen Flämischen Allianz](#) (N-VA). Denn auch sie streben die Unabhängigkeit ihrer belgischen Region Flandern an. Ihre spontane Solidarität mit den katalanischen Separatisten gründet allerdings auf einer langjährigen Zusammenarbeit. Gemeinsam mit der Republikanischen Linken Kataloniens (ERC), der Partei des inhaftierten ehemaligen Finanz- und Wirtschaftsministers Oriol Junqueras, ist die N-VA Teil eines europaweiten Netzwerks separatistischer Parteien, das sich Europäische Freie Allianz (EFA) nennt und derzeit mit 11 Abgeordneten im EU-Parlament vertreten ist.

So gewähren die EFA-Abgeordneten seit Ende Oktober 2017 Puigdemont und seinen Ministern nicht nur »Asyl«. Sie organisieren von Brüssel aus auch den Widerstand gegen dessen Amtsenthebung. Dabei bedienen sie sich einer Rhetorik, die das Vertrauen der europäischen Öffentlichkeit in das spanische Justizsystem erschüttern soll. Das eine Mal bezeichnen sie Spanien als ein »neofranquistisches« System und fordern den Ausschluss des Landes aus der EU ([EFA, 1.10.2017](#)). Das andere Mal sprechen sie von einer »Erdoganisierung« ([EFA, 24.3.2018](#)). Damit unterstellen sie Mariano Rajoy und seiner Minderheitsregierung eine Machtfülle, die der des türkischen Staatspräsidenten gleicht, und ziehen Parallelen zu dessen Kurdenpolitik. So fordert der Vorsitzende der EFA, der Korse François Alfonsi, eine Intervention der EU. Der Europäische Rat müsse die laufenden Prozesse gegen die inhaftierten katalanischen Politiker sofort stoppen, weil es sich um »politische Gefangene« handle. Er verlangt damit genau das, was er seinen Gegnern vorwirft: Er ruft zur politischen Einflussnahme auf laufende Gerichtsverfahren auf, obwohl nur un-

abhängige Richter die erhobenen Vorwürfe prüfen können.

Wäre Spanien seit Francos Tod im Jahre 1975 ein diktatorisches Regime geblieben, hätte es in Katalonien keine vorgezogenen Parlamentswahlen gegeben. Die spanische Regierung ließ die inhaftierten und vom Exil aus agierenden Politiker sogar wieder als Spitzenkandidaten zur Wahl antreten. Und das, obwohl diese ihre verfassungswidrigen Ziele einer Abspaltung Kataloniens nicht aufgegeben hatten. So konnten sie sich am Wahlabend des 21. Dezember 2017 als Sieger präsentieren. Genauer betrachtet hat das separatistische Lager zwei Sitze verloren. Die Hardliner von der »Kandidatur der nationalen Einheit« (kat. candidatura d'Unitat Popular, CUP), einer anarchistisch-nationalistisch ausgerichteten Partei, büßten insgesamt sogar 6 ihrer zuvor 10 Sitze ein. Die eigentlichen Gewinner an diesem Wahlabend war die Bürgerpartei Cuidadanos/Cuitadans. Ihre 36 Abgeordneten kämpfen für den Verbleib Kataloniens in Spanien und für eine Reform des Autonomiensystems ([Riedel 2018, S. 1](#)).

Dennoch sind die verbliebenen 4 Abgeordneten der CUP im Regionalparlament nach wie vor das Zünglein an der Waage. Schon Anfang 2016 sorgten die CUP-Parlamentarier dafür, dass Puigdemont Artur Mas als Ministerpräsidenten ablöste. Bis heute halten sie an ihrem Idol fest und wollen ihn unter allen Umständen wieder zum Regierungschef machen. Seitdem sich Anfang Februar 2018 herausstellte, dass Puigdemont nicht in Abwesenheit gewählt werden kann, verhindert die CUP erfolgreich die Wahl eines Kompromisskandidaten aus Puigdemonts Partei JxCat (Gemeinsam für Katalonien). Im Gespräch dafür waren zunächst dessen Sprecherin [Elsa Atardi](#) und zuletzt der Sprecher der abgesetzten Regionalregierung [Jordi Turull](#).

## Wahlkampf von Deutschland aus?

Die Entscheidung der CUP, Jordi Turull im ersten Wahlgang (22.3.2018) nicht zu unterstützen ist zunächst schwer zu verstehen,

denn auch Turull gehört zu den Angeklagten der Unabhängigkeitsbewegung. Seine Verhaftung kurz nach der Abstimmungsniederlage, quasi aus dem Parlament heraus, befeuerte den katalanischen Opfermythos zusätzlich. Doch die CUP wollte der Zentralregierung keinen Anlass bieten, wegen dessen Wahl das Regionalparlament sofort aufzulösen. Mit ihrem Boykott gegen eine Regierungsbildung scheint sie die Strategie einer weiteren Verzögerung verfolgen zu wollen. Denn mit dieser Abstimmung begann die gesetzliche Frist von 60 Tagen. Erst danach können Neuwahlen angesetzt werden, falls bis dahin kein neuer Ministerpräsident gewählt worden ist.

Gleichzeitig mit der Verhaftung Turulls stellte der Untersuchungsrichter des Obersten Spanischen Gerichtshofs, Pablo Llarena, [europäische Haftbefehle](#) aus. Sie richteten sich gegen sechs ehemalige katalanische Regierungsmitglieder, die sich in Belgien, Großbritannien und der Schweiz aufhielten, darunter auch Carles Puigdemont. Das durchkreuzte allerdings die Pläne der CUP, einen »Rat der Republik« (kat. Consell de la República) als »Exilregierung« ins Leben zu rufen ([CUP 28.2.2018](#)). Von der belgischen Gemeinde Waterloo aus, einem Vorort von Brüssel, sollte Puigdemont als katalanischer Präsident im Wartestand weiter um Akzeptanz für das Unabhängigkeitsprojekt werben.

Nachdem er am 25.3.2018 an der deutsch-dänischen Grenze verhaftet worden ist, wird sich Puigdemont nun von Berlin statt von Brüssel aus auf einen Wahlkampf vorbereiten. Unmittelbar nach seiner Haftentlassung aus dem Gefängnis von Neumünster rief er seine Mitstreiter in Barcelona dazu auf, [Jordi Sànchez](#) zum Ministerpräsidenten zu machen. Dieser Vorschlag kann indes nicht ernst genommen werden. Schließlich sitzt auch Sànchez in Haft. Der ehemalige Präsident der Katalanischen Nationalversammlung (ANC, kat. Assemblea Nacional Catalana) ist zudem der ideologische Kopf und Organisator der Unabhängigkeitsbewegung. Seine Nominierung kann daher nur als weitere Provokation an die Adresse Madrids und als Versuch interpretiert werden, Neuwahlen hinauszuzögern.

Deutschland wäre als politische Bühne für einen Wahlkampf ohnehin besser geeignet als Belgien. Denn in Brüssel steht der flämische Verbündete der katalanischen Separatisten unter großem Druck. Die N-VA ist zurzeit die stärkste Partei im belgischen Parlament. Die von ihr geführte Mehrparteienkoalition könnte durch ein offenes Eintreten für die katalanischen Unabhängigkeitsforderungen auseinanderbrechen und das Land in eine Regierungskrise stürzen. In Deutschland dagegen haben die Parteien des EFA-Netzwerks bislang kaum Einfluss: Sowohl die Bayernpartei, Die Freien als auch der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) liegen bei Wahlen stets unter der 5-Prozent-Hürde. Deshalb sind sie nur durch Ausnahmeklauseln in den Landtagen vertreten. Ihre offenen oder verdeckten Forderungen nach Eigenstaatlichkeit ([Bayernpartei](#), 3.10.2017) werden entweder gar nicht wahrgenommen oder aber als nicht relevant eingeschätzt. Denn der deutsche Föderalismus bietet den Regionen und Kommunen bereits eine ganze Reihe von politischen Mitspracherechten.

Das heißt aber andererseits, dass die deutsche Bevölkerung der regionalen Selbstverwaltung einen hohen Stellenwert beimisst und sensibel auf zentral- oder bundesstaatliche Alleingänge reagiert. Doch dies allein erklärt nicht die breite Sympathie für den katalanischen Separatismus, die in den Medien sichtbar wird. Die Katalanen verfügen neben den Basken über mehr Autonomierechte als alle übrigen Regionen Spaniens. Der Mythos von einer spanischen Vorherrschaft lässt sich daher gerade nicht mit Verweis auf das Autonomiestatut untermauern. Vielmehr speist er sich aus einer prinzipiellen Staatsfeindlichkeit. Die zentralstaatlichen Institutionen werden nicht als legitimiert betrachtet, sondern als ein Instrument der Unterdrückung.

### »Vergerichtlichung« des Konflikts?

In diesem Sinne spricht die CUP auch von einer »nationalen und sozialen Befreiung

der katalanischen Länder« ([CUP 2018](#)). In dieser Formulierung wird der Status Kataloniens als eigene Nation als unstrittig unterstellt und gegen die bestehenden nationalstaatlichen bzw. regionalen Strukturen Spaniens in Stellung gebracht. Eine solche Diskrepanz besteht allerdings nicht, weil sich die Katalanen seit rund 40 Jahren selbst verwalten. Ihre Regionalregierung trägt einen Großteil der Verantwortung für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung Kataloniens. Dies zeigt sich sogar beim Thema Einsparungen. Seit dem spanischen Krisenjahr 2012 muss der katalanische Finanz- und Wirtschaftsminister bei den Ausgaben den Rotstift ansetzen. So erklärte Oriol Junqueras von der Republikanischen Linken (ERC) unlängst auf einem Wirtschaftskongress, dass die Regionalregierung Einsparungen in Höhe von 3,91 Milliarden Euro erreicht habe, ein Rekordergebnis im innerspanischen Vergleich ([Ara](#), 30.5.2017).

Weil das Bündnis der drei separatistischen Parteien, die noch immer einen geeigneten Ministerpräsidenten suchen, das gesamte politische Spektrum abbildet, fällt es ihm schwer, die Zentralregierung in konkreten Politikfeldern wie der Finanzpolitik zu kritisieren. Deshalb enthalten die Forderungen der Separatisten nach Unabhängigkeit kaum Sachargumente. Stattdessen betonen die Verfechter der Eigenstaatlichkeit die politische »Legitimität« ihrer Regionalregierung. Auf der anderen Seite lässt sich Madrid nicht von seinem Kurs abbringen, den Separatismus mit allen juristischen Mitteln in seine Schranken zu weisen. Es besteht somit auf der »Legalität« politischer Entscheidungen im Rahmen der geltenden Verfassung. Dies erklärt zum Teil, warum sich der Sezessionskonflikt von der politischen auf die juristische Ebene verschoben hat. Da diese Schauplatzverlagerung jenen in die Hände spielt, die den Gesamtstaat erhalten wollen, sprechen die separatistischen Parteien anklagend von einer »Vergerichtlichung der Politik« (span. »judicialización de la política«, [La Vanguardia](#), 18.10.2016).

Diese Kritik verschleiern die Tatsache, dass auch die Unabhängigkeitsbewegung selbst den Weg einer »Vergerichtlichung«

eingeschlagen hat. Die Anfänge dieser Strategie lassen sich bis zum ehemaligen katalanischen Ministerpräsidenten Artur Mas zurückverfolgen. Im Herbst 2012 löste Mas vorzeitig das Regionalparlament auf, um die Neuwahlen zu einem Plebiszit zu machen. [Er versprach](#), Katalonien bis zum Jahre 2020 in die Unabhängigkeit zu führen. Nach seiner Wiederwahl gründete er Anfang 2013 einen [15-köpfigen juristischen Beirat](#) (kat. Consell Assessor per a la Transició Nacional, CATN), der die Aufgabe hatte, die Übertragung zentralstaatlicher Kompetenzen auf die Region vorzubereiten. Damit sollte ein Rechtsrahmen für das anvisierte Unabhängigkeitsreferendum geschaffen werden. Dies gelang jedoch nicht, so dass die als verfassungswidrig eingestufte Abstimmung vom 9. November 2014 zu einer nicht bindenden Volksbefragung umdeklariert wurde ([Riedel 2014](#), S. 11).

Als Anfang 2016 Carles Puigdemont zum Ministerpräsidenten gewählt wurde, übernahm er die Strategie seines Vorgängers. Erklärtes Ziel war nun, die regionale Gesetzgebungskompetenz zu nutzen, um quasi-staatliche Parallelstrukturen zu schaffen. In einem Interview erklärte Puigdemont ([Die Welt](#), 5.6.2016):

»Wir haben uns von Spanien emanzipiert und machen unsere eigenen Gesetze. Wir sind dabei, die Strukturen des neuen Staats aufzubauen, wir müssen ja juristische Sicherheit haben, die internationalen Verträge berücksichtigen, das sind mehr als 3000 Vereinbarungen, die auch für uns gelten.«

In der Folge sollten »Entkoppelungsgesetze« verabschiedet werden, auf deren Basis neue Strukturen, zum Beispiel für eine eigene Sozialversicherung und ein katalanisches Außenministerium, geschaffen werden sollten. Wegen der knappen Mehrheitsverhältnisse bedurfte es dafür einer Änderung der Geschäftsordnung des katalanischen Parlaments.

Seitdem diese Parlamentsreform am 26. April 2017 verabschiedet wurde, kann die Regionalregierung ihre Gesetzesentwürfe

in nur einer Lesung durchbringen. Die Opposition wurde damit faktisch ausgeschaltet ([EiTB](#), 26.4.2017). Sie muss sich nun auf den Rückhalt des spanischen Verfassungsgerichts verlassen, wenn sie ihre demokratischen Mitspracherechte verteidigen will. Doch auch außerhalb des Parlaments wächst der Widerstand einer bisher schweigenden Mehrheit gegen eine Unabhängigkeit. Im Jahre 2014 haben sich verschiedene Organisationen zur »Katalanischen Zivilgesellschaft« (SCC) zusammengeschlossen, um den Befürwortern eines Verbleibs Kataloniens bei Spanien eine parteiungebundene Stimme zu geben ([Societat Civil Catalana](#)).

### Katalonien: Boykott statt Dialog

So fällt der Vorwurf der Separatisten an die Adresse Madrids, den Konflikt um Katalonien zu »vergerichtlichen«, auf sie selbst zurück. Darüber hinaus soll dieser Begriff von der Tatsache ablenken, dass sie diejenigen Akteure sind, die in diesem Streit demokratische Werte missachten, sobald diese ihrem Ziel einer Sezession Kataloniens im Wege stehen. Deshalb haben sie mit ihren Forderungen weder die notwendige »Legalität« noch – im Rahmen eines demokratischen Rechtssystems – die erforderliche politische »Legitimität« auf ihrer Seite.

Diese Einschätzung trifft auch auf die Vorbereitung und Durchführung des Unabhängigkeitsreferendums vom 1. Oktober 2017 zu. Nur mit Unterstützung der CUP konnte die Regierung Puigdemont Anfang September ein [Referendumsgesetz](#) verabschieden. Dafür reichte ihr eine knappe Mehrheit in einer einzigen Parlamentssitzung. Dem Autonomiestatut zufolge wäre dafür mindestens ein Quorum von zwei Dritteln der Abgeordneten notwendig gewesen ([Statut vom 19.7.2006, Artikel 222](#)). Auch das Abstimmungsergebnis erscheint zweifelhaft. Es wurde weder von unabhängigen Beobachtern geprüft oder bestätigt, noch reichen 90 Prozent Zustimmung bei einer Wahlbeteiligung von nur 42,3 Prozent aus, um die Unabhängigkeitserklärung vom 10. Oktober 2018 zu legitimieren.



Auch wenn die drei separatistischen Parteien ihre Dialogbereitschaft beteuern, so diktierten sie seit Herbst 2012 die Bedingungen: Ihnen geht es nicht mehr um den Ausbau ihrer Autonomierechte, sondern um die Modalitäten einer Sezession. Sie verlangen von der Zentralregierung einen Dialog, der die verfassungsmäßige Ordnung in Frage stellen würde. Dazu hat Rajoy aber vom Wähler kein Mandat. Madrid kann der katalanischen Regionalregierung nur anbieten, gemeinsam mit den übrigen 16 autonomen Gemeinschaften Spaniens über eine Finanzreform zu verhandeln. Dies hat die Zentralregierung auch tatsächlich getan, und zwar im Rahmen der Konferenz der Präsidenten (span. Conferencia de Presidentes) der autonomen Gemeinschaften. Auf ihrer Jahreskonferenz Mitte Januar 2017 beschlossen die Präsidenten der Regionen nach langen harten Verhandlungen mit der Zentralregierung ein »neues Modell der regionalen Finanzierung« ([El País, 17.1.2017](#)). Die Ministerpräsidenten Kataloniens und des Baskenlandes, Carles Puigdemont und Íñigo Urkullu, hatten sich jedoch diesen Gesprächen verweigert und das Treffen boykottiert.

Katalanen und Basken haben sich bisher auch einer Mitarbeit in der parlamentarischen Kommission entzogen, die derzeit das spanische Autonomiensystem überprüft und Reformvorschläge erarbeitet. So kam das erste Treffen dieser sogenannten Gebietskommission (span. comisión territorial) Mitte November 2017 ohne die 17 Abgeordneten der katalanischen Separatisten im spanischen Parlament zustande. Zwar könnte in der Kommission am Ende dennoch jene Zweidrittelmehrheit zustande kommen, die nötig ist, um eine neue Finanzordnung zwischen Madrid und den Regionen durch das spanische Parlament zu bringen. Doch schlagen in einer solch angespannten Lage parteipolitische Meinungsverschiedenheiten rasch negativ zu Buche. So betrachten die Sozialisten dieses Projekt als Chance für eine viel grundsätzlichere Verfassungsreform, während die regierenden Konservativen die Hoffnungen darauf eher dämpfen.

Einen Rückschlag erfuhr die Kommission Ende März 2018, als Albert Rivera, der Vorsitzende von Ciudadanos, die Mitarbeit seiner Partei aufkündigte. Er wirft den Sozialisten vor, Konzessionen an den katalanischen Nationalismus zu machen. Diese wollten aus der spanischen Nation eine »Nation der Nationen« machen ([Diario de Ibiza, 20.3.2018](#)). Den Sozialisten zufolge soll den Katalanen der Status als eigene Nation neben der spanischen zuerkannt werden. Rivera befürchtet, dass damit die Spanier als politische Wertegemeinschaft in sprachlich-kulturell differenzierte Gruppen aufgeteilt werden. In der Tat würde dies eine ethnisch-nationalistische Umdeutung des politischen Nationsbegriffs zur Folge haben und den Streit um die bestehenden Regionalgrenzen und die Anerkennung von Amtssprachen weiter anfachen ([Riedel 2018, S. 7](#)).

## Die Eigennützigkeit der Basken

Schließlich wird die Arbeit der Gebietskommission von einem weiteren Konflikt überschattet, nämlich vom Streit über den neuen Staatshaushalt 2018. Ministerpräsident Rajoy steht einer Minderheitsregierung vor und muss Kompromisse schließen. Doch in diesem Jahr kann er nicht mehr mit der Unterstützung der fünf Abgeordneten der Baskischen Nationalpartei (span. Partido Nacionalista Vasco, PNV) rechnen. Diese solidarisieren sich mit den katalanischen Separatisten und fordern die Wiedereinsetzung des Autonomiestatuts ([El Mundo, 2.4.2018](#)). Sie könnten nur durch politische Zugeständnisse umgestimmt werden.

Bei genauerer Betrachtung steht hinter der Parteinahme der Basken für die abgesetzte katalanische Regionalregierung keine Solidarität im Sinne einer politischen und wirtschaftlichen Verbundenheit beider Regionen. Es geht den Basken hauptsächlich um den eigenen finanziellen Vorteil. Und dieser könnte für sie letztlich größer sein, wenn sie im Windschatten des katalanischen Separatismus ebenfalls den Weg in die Eigenstaatlichkeit finden. Schon im

Jahr 2003 hatte der damalige baskische Ministerpräsident Juan José Ibarretxe ein politisches Konzept vorgelegt, um das Baskenland zu einem unabhängigen Staat zu machen. In einem ersten Schritt forderte die PNV die Anerkennung der Basken als eigenständige Nation (El País, 19.12.2003). Diese Agenda übernahmen die Katalanen nur drei Jahre später, indem sie dem Zentralstaat ein neues Autonomiestatut vorlegten und sich darin als eigene Nation bezeichneten (Statut, 19.7.2006, Präambel). Diese und andere Änderungen stellten sich später als verfassungswidrig heraus.

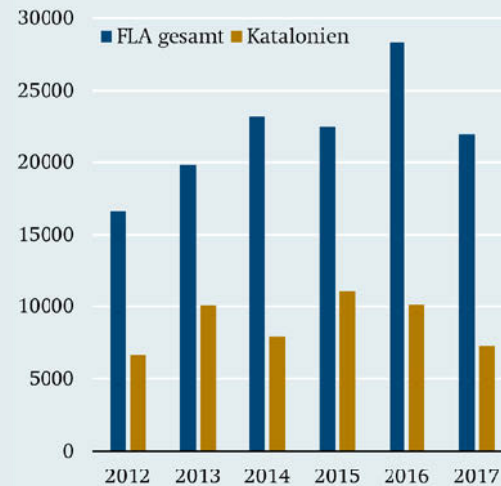
Auch beim Thema finanzielle Selbstverwaltung schaut Barcelona auf das baskische Vorbild. Denn das Baskenland und Navarra konnten sich im Zuge der Demokratisierung nach 1975 Privilegien gegenüber den anderen spanischen Regionen sichern. Ihre Autonomien basieren auf Gewohnheitsrechten (Foralrechten), zu denen auch eine eigene Finanz- und Steuerhoheit zählt. Dagegen müssen die anderen autonomen Gemeinschaften die eingenommenen Steuern zunächst an den Zentralstaat abführen, bevor sie im Rahmen eines regionalen Finanzausgleichs Gelder zurückbekommen. Diese Sonderstellung ist der Grund dafür, warum die baskische und die katalanische Regionalregierung kaum Interesse an einem landesweiten Reformprojekt zeigen. Denn sie fürchten, nach einer Veränderung dieses asymmetrischen Autonomiensystems schlechter dazustehen als zuvor. Dabei gibt es föderale Modelle, die zeigen, dass es unter dem Dach einer gemeinsamen spanischen Nation sehr wohl Lösungen geben könnte, bei denen alle gewinnen (Riedel 2016).

## Europäische Solidarität mit wem?

Eine Reform des spanischen Autonomiensystems steht somit zurzeit noch in den Sternen. Allerdings gibt es hierzu keine sinnvolle Alternative. Denn eine Sezession Kataloniens oder des Baskenlands würde für alle einen großen wirtschaftlichen Schaden verursachen. Dieses Problem wird von den Befürwortern gern heruntergespielt. Doch

Abbildung 1

### Zahlungen aus dem Liquiditätsfonds der autonomen Regionen Spaniens (FLA) an Katalonien (2012–2017, in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis von »Fondo de Liquidez Autonómica« [Regionaler Liquiditätsfonds], Wikipedia, <[https://es.wikipedia.org/wiki/Fondo\\_de\\_Liquidez\\_Auton%C3%B3mica](https://es.wikipedia.org/wiki/Fondo_de_Liquidez_Auton%C3%B3mica)>; Los expertos urgen al Estado a cortar el grifo de liquidez a las comunidades [Experten fordern den Staat auf, die Liquidität der Gemeinden zu reduzieren], in: El País, 3.2.2018, <[https://elpais.com/economia/2018/02/03/actualidad/1517679470\\_452325.html](https://elpais.com/economia/2018/02/03/actualidad/1517679470_452325.html)> (Zugriff jew. am 27.4.2018).

zeigen gerade die Brexit-Verhandlungen, dass eine wirtschaftliche Trennung weitaus teurer werden kann als anfangs dargestellt. Dabei geht es hier »nur« um den Austritt des Vereinigten Königreichs aus dem europäischen Binnenmarkt. Im Falle Kataloniens soll ein Wirtschaftsraum aufgeteilt werden, der über Jahrhunderte zusammengewachsen ist.

Die enge Verflechtung der autonomen Gemeinschaften Spaniens kommt besonders deutlich beim regionalen Finanzausgleich zum Ausdruck. Weil sich die Regionen bislang auf keine gemeinsame Reform einigen konnten, gilt bis heute das System aus dem Jahre 2009. Danach fließt die Hälfte der erhobenen Steuern, so zum Beispiel aus der Einkommens- und Mehrwertsteuer, in die Regionen zurück. Damit werden die öffentlichen Dienstleistungen wie das Bildungs-, Gesundheits- und Sozialsystem finanziert.



© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018  
**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364

Da der Mittelbedarf der Regionen aber weit größer ist, haben sich die autonomen Gemeinschaften bei privaten Geldgebern verschuldet. Das funktionierte allerdings nur bis zum Krisenjahr 2012, als die Finanzmärkte den Geldhahn zudrehten. Seitdem leihen sich die Gemeinschaften die notwendigen Finanzmittel vom Zentralstaat, der sie zu niedrigen Zinssätzen weiterreicht. Die Gesamtsumme dieser Kredite ist in den letzten sechs Jahren auf rund 232 Milliarden Euro angewachsen. Allein auf Katalonien entfallen 70,9 Milliarden, was einem Anteil an der Gesamtsumme von 30 Prozent entspricht (*El País*, 17.2.2018). Dieser ist höher als der Beitrag Kataloniens zum spanischen Bruttoinlandsprodukt, der sich auf 19 Prozent beläuft (*IfW* 2017, S. 15). Abbildung 1 zeigt den jährlichen Bedarf Kataloniens an Finanzmitteln aus dem Regionalen Liquiditätsfonds (FLA), der für 2018 auf rund 9,4 Milliarden Euro geschätzt wird.

Im Falle einer Sezession würde der neue katalanische Staat mit einem hohen Schuldenberg auf die Welt kommen. Er wäre dann statt auf nationale Hilfe ganz und gar auf externe Geldgeber angewiesen. Geht es nach den Vorstellungen der Unabhängigkeitsbewegung, soll Katalonien möglichst über einen Sonderstatus in der EU bleiben und von der EZB mit Krediten versorgt werden (Paluzie i Hernández 2015, S. 199). Die Separatisten hoffen also auf die Solidarität der übrigen EU-Mitglieder und darauf, dass der EU-Vertrag und die Maastricht-Kriterien zur Begrenzung der öffentlichen Schulden kreativ interpretiert werden.

Selbst wenn Katalonien auf eine solche europäische Unterstützung hoffen könnte, würde eine Trennung von Madrid nicht einvernehmlich verlaufen, sondern von einem Streit über die Aufteilung der gesamtspanischen Schulden begleitet werden. Sollte sich Katalonien einer solchen Übernahme von Schuldenverpflichtungen entziehen, was der ehemalige Finanz- und Wirtschaftsminister Oriol Junqueras bereits angedroht hat, würde die Staatsverschuldung Spaniens von derzeit 100 auf 124 Prozent des Brutto-

inlandsprodukts steigen. Die bescheidenen Erfolge der Sparpolitik der letzten Jahre würden zunichte gemacht (*WiWo*, 9.9.2017). Um einen Rückfall in eine Wirtschafts- und Finanzkrise zu vermeiden, wären weitere Kürzungen von Löhnen und Sozialleistungen erforderlich. Schließlich wäre auch der europäische Steuerzahler in der Pflicht, die Risiken neuer EZB-Kredite zu tragen. Spätestens an diesem Punkt würde sich die Solidarität der Unionsbürger erschöpfen. Deshalb sollten Europapolitiker den Katalanen deutlich machen, dass sie als Mitglied der Eurozone eine große Verantwortung tragen und zuerst zur Solidarität auf nationaler Ebene verpflichtet sind, bevor sie Solidarität von Europa erwarten können.

## Weitere Literatur

- Paluzie i Hernández, Elisenda**, »Das Potential eines eigenständigen Kataloniens«, in: Krystyna Schreiber (Hg.), *Die Übersetzung der Unabhängigkeit. Wie die Katalanen es erklären, wie wir es verstehen*, Dresden 2015, S. 185 – 202.
- Riedel, Sabine**, »Katalonien im Brennglas der EU-Krisen. Das Patt nach den Regionalwahlen vom 21.12.2017 ist ein Signal an Europas Reformer«, in: *Forschungshorizonte Politik & Kultur* (online), 1/2018.
- Riedel, Sabine**, »Separatismus: Katalonien ist nur der Anfang... Steigendes Konfliktpotential von Unabhängigkeitsbewegungen in der Europäischen Union«, in: *Forschungshorizonte Politik & Kultur* (online), 8/2017
- Riedel, Sabine**, *Föderalismus statt Separatismus. Politische Instrumente zur Lösung von Sezessionskonflikten in Europa*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2016 (*SWP-Studie* 5/2016).
- Riedel, Sabine**, *Die Befragung zur Unabhängigkeit Kataloniens (9.11.2014). Ergebnisse, Hintergründe und Herausforderungen für Europa*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2014 (*SWP-Arbeitspapier*, FG Globale Fragen, November 2014).

Prof. Dr. Sabine Riedel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Globale Fragen